

Υπόθεση C-614/20

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

18 Νοεμβρίου 2020

Αιτούν δικαστήριο:

Tallinna Halduskohus (Εσθονία)

Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:

18 Νοεμβρίου 2020

Ενάγουσα:

AS Lux Express Estonia

Εναγόμενο:

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Αγωγή αποζημίωσης της AS Lux Express Estonia κατά της Δημοκρατίας της Εσθονίας

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Ερμηνεία του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 1191/69 και (ΕΟΚ) 1107/70 (ΕΕ L 315, σ. 1), άρθρο 2, στοιχείο ε΄, άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 3, και άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση i.

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Πρέπει να αντιμετωπισθεί ως υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ε΄, και του άρθρου 3,

παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 1191/69 και (ΕΟΚ) 1107/70, η περίπτωση της επιβολής στο σύνολο των επιχειρήσεων ιδιωτικού δικαίου που εκμεταλλεύονται κατ' επάγγελμα τακτικές συγκοινωνιακές γραμμές οδικής, πλωτής και σιδηροδρομικής κυκλοφορίας στην ημεδαπή της ίδιας υποχρέωσης, βάσει της οποίας οφείλουν να μεταφέρουν δωρεάν επιβάτες που ανήκουν σε ορισμένη κατηγορία (παιδιά προσχολικής ηλικίας, άτομα με αναπηρία που δεν έχουν συμπληρώσει το 16ο έτος της ηλικίας τους, άτομα με σοβαρή αναπηρία μετά τη συμπλήρωση του 16ου έτους της ηλικίας τους, άτομα με σοβαρά προβλήματα όρασεως και συνοδούς ατόμων με σοβαρά ή σημαντικά προβλήματα όρασεως, καθώς επίσης και τους σκύλους-οδηγούς ή τους σκύλους βοήθειας ατόμων με αναπηρία);

2. Εφόσον πρόκειται για υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του κανονισμού 1370/2007: Έχουν τα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του κανονισμού 1370/2007, δικαίωμα να αποκλείουν δυνάμει εθνικής νομοθεσίας την πληρωμή αποζημιώσεως στον μεταφορέα για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής;

Αν τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα να αποκλείουν την πληρωμή αποζημιώσεως στον μεταφορέα, υπό ποιες προϋποθέσεις δύνανται να το πράξουν;

3. Επιτρέπεται κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 να εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού γενικές διατάξεις περί καθορισμού ανωτάτων ορίων χρεώσεως για άλλες κατηγορίες επιβατών πλην εκείνων που προβλέπονται στην εν λόγω διάταξη;

Υφίσταται υποχρέωση ανακοινώσεως προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά το άρθρο 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ακόμη και όταν οι γενικές διατάξεις περί καθορισμού ανωτάτων ορίων χρεώσεως δεν προβλέπουν αποζημίωση για τον μεταφορέα;

4. Σε περίπτωση που ο κανονισμός 1370/2007 δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση: Μπορεί η χορήγηση αποζημιώσεως να βρει έρεισμα σε άλλη νομική πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (όπως ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης);
5. Ποιες προϋποθέσεις πρέπει να πληροί η κατά περίπτωση χορηγούμενη υπέρ του μεταφορέα αποζημίωση, προκειμένου να συνάδει με τις διατάξεις περί κρατικών ενισχύσεων;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Κανονισμός (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 1191/69 και (ΕΟΚ) 1107/70 (ΕΕ L 315, σ. 1), άρθρα 1 έως 4.

Άρθρο 108 ΣΛΕΕ.

Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις οδηγίες ερμηνείας του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές (ΕΕ 2014 αριθ. C 92, σ. 1), σημεία 2.2.2 και 2.2.3.

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρα 16, 17, 41 και 51.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Βάσει του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών (RT I, 23 Μαρτίου 2015, 2) όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως της κύριας δίκης (RT I, 30 Ιουνίου 2020, 24), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Οκτωβρίου 2015, η μεταφορά επιβατών σε τακτικές γραμμές διεξάγεται τόσο βάσει συμβάσεως περί παροχής δημόσιας υπηρεσίας (άρθρο 19) όσο και υπό μορφή εμπορικής μεταφοράς επιβατών με τακτικές συγκοινωνιακές γραμμές (άρθρο 4, παράγραφος 4). Η χρέωση για την εμπορική μεταφορά επιβατών σε τακτικές γραμμές καθορίζεται από τον μεταφορέα (άρθρο 31, παράγραφοι 2 και 4, του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών), ενώ το ανώτατο όριο χρέωσης ανά οχηματοχιλιόμετρο όπως και το ανώτατο όριο χρέωσης για εισιτήρια στο πλαίσιο τακτικής μεταφοράς επιβατών που εκτελείται βάσει συμβάσεως περί παροχής δημόσιας υπηρεσίας καθορίζεται από την αρμόδια αρχή (άρθρο 31, παράγραφοι 2 και 4, του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών).

Το άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών έχει ως εξής:

«Δωρεάν μεταφορά στις εγχώριες τακτικές συγκοινωνιακές γραμμές

Στις εγχώριες γραμμές οδικής, πλωτής και σιδηροδρομικής συγκοινωνίας ο μεταφορέας υποχρεούται να μεταφέρει δωρεάν παιδιά τα οποία την 1η Οκτωβρίου του τρέχοντος σχολικού έτους δεν έχουν ακόμα συμπληρώσει το έβδομο έτος της ηλικίας τους και παιδιά για τα οποία έχει αναβληθεί η έναρξη της υποχρεωτικής εκπαίδευσής, άτομα με αναπηρία που δεν έχουν συμπληρώσει το 16ο έτος της ηλικίας τους, άτομα με σοβαρή αναπηρία που έχουν συμπληρώσει το 16ο έτος της ηλικίας τους, άτομα με σοβαρά προβλήματα οράσεως καθώς και τους συνοδούς ατόμων με σοβαρά ή σημαντικά προβλήματα οράσεως και τους σκύλους-οδηγούς ή τους σκύλους βοήθειας ατόμων με αναπηρία. Για τη δωρεάν

μεταφορά των επιβατών που ανήκουν στις κατηγορίες αυτές ο μεταφορέας δεν λαμβάνει αντιστάθμιση.»

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις Eesti Buss OÜ (στο εξής: Eesti Buss) και AS Lux Express Estonia (στο εξής: Lux Express ή ενάγουσα) έλαβαν κοινοτική άδεια για τη μεταφορά επιβατών τον Αύγουστο 2013 και τον Μάρτιο 2015. Παρείχαν υπηρεσίες εμπορικής τακτικής μεταφοράς επιβατών με λεωφορεία εντός της επικράτειας. Στις 29 Ιουλίου 2019 η Eesti Buss διαγράφηκε από το εμπορικό μητρώο, λόγω συγχωνεύσεως με τη Lux Express.
- 2 Στις 5 Ιουνίου 2019 η Eesti Buss και η Lux Express αιτήθηκαν από τον Υπουργό Οικονομικών Υποθέσεων και Υποδομών αποζημίωση ύψους 537 219 ευρώ. Στην αίτηση υποστήριξαν ότι η ζημία προκλήθηκε λόγω της υποχρέωσης που υπέχουν βάσει του άρθρου 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών για δωρεάν μεταφορά ορισμένων κατηγοριών επιβατών στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών μεταφοράς με τις εγχώριες εμπορικές γραμμές τακτικής συγκοινωνίας, χωρίς να λαμβάνουν αντιστάθμιση από το κράτος για την υπηρεσία αυτή. Κατά τις αιτούσες, η αντιστάθμιση οφείλεται για έσοδα που απώλεσαν κατά το έτος 2018 από πώληση εισιτηρίων βάσει του άρθρου 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών.
- 3 Στις 10 Ιουλίου 2019 ο Υπουργός Οικονομικών Υποθέσεων και Υποδομών απέρριψε το αίτημα με την αιτιολογία ότι βάσει του άρθρου 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών ο μεταφορέας δεν λαμβάνει αντιστάθμιση για τη δωρεάν μεταφορά επιβατών.
- 4 Στις 12 Αυγούστου 2019 η Lux Express άσκησε ενώπιον του Tallinna Halduskohus (διοικητικού δικαστηρίου Ταλίν, Εσθονία) αγωγή κατά της Δημοκρατίας της Εσθονίας ζητώντας αποζημίωση ύψους 851 960 ευρώ. Κατά την ενάγουσα, το ύψος της αποζημιώσεως αντιστοιχεί στα έσοδα από την πώληση εισιτηρίων που απώλεσαν η Lux Express και η Eesti Buss από κοινού βάσει του άρθρου 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών στο διάστημα από 1ης Ιανουαρίου 2018 έως 31 Ιουλίου 2019. Κατά την εκδίκαση της αγωγής, η ενάγουσα αύξησε την αξίωσή της σε 2 061 781 ευρώ, με αποτέλεσμα η αποζημίωση να καλύπτει τη ζημία που υπέστησαν οι δύο επιχειρήσεις στο διάστημα από 1ης Ιανουαρίου 2016 έως 31 Ιανουαρίου 2020. Η πληρωμή της αποζημιώσεως ζητήθηκε πλέον τόκων. Επικουρικώς υποβλήθηκε αίτημα να καταδικαστεί η Δημοκρατία της Εσθονίας σε εύλογη οικονομική αποζημίωση πλέον τόκων κατά τη δίκαιη κρίση του δικαστηρίου.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 5 Η ενάγουσα υποστηρίζει ότι η υποχρέωση για δωρεάν μεταφορά συνιστά σοβαρή και δυσανάλογη παρέμβαση στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, την επιχειρηματική ελευθερία και την ελευθερία των συμβάσεων, οι οποίες της απονέμονται από το Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Εσθονίας. Η ενάγουσα ισχυρίζεται ότι παρέχει υπηρεσίες μεταφοράς με λεωφορεία αποκλειστικά στο πλαίσιο εμπορικής μεταφοράς επιβατών με τακτικές γραμμές συγκοινωνίας και υπό τις ισχύουσες στην αγορά συνθήκες και, ως εκ τούτου, δεν υπέχει υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Δεν υφίστανται εξαιρετικές περιστάσεις (πόλεμος, καταστροφές) που θα δικαιολογούσαν την επιβολή υποχρεώσεως σε εταιρίες χωρίς δημόσια συμμετοχή για εκτέλεση δημοσίων καθηκόντων χωρίς αποζημίωση. Με την επιβολή της υποχρεώσεως για δωρεάν μεταφορά οι μεταφορείς υφίστανται διαφορετική μεταχείριση σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (για παράδειγμα, υπηρεσίες σχετικές με αέριο, ηλεκτρικό ρεύμα, θέρμανση, ύδρευση και αποχέτευση, αποκομιδή απορριμμάτων, ταχυδρομεία και επικοινωνίες), καθόσον οι λοιπές επιχειρήσεις δεν υποχρεούνται σε δωρεάν παροχή των υπηρεσιών τους. Επίσης, οι μεταφορείς που παρέχουν την υπηρεσία για εμπορικούς σκοπούς υφίστανται διαφορετική μεταχείριση σε σχέση με τους μεταφορείς που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο συμβάσεως περί παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Τούτο διότι στους τελευταίους χορηγείται αντιστάθμιση με βάση την τιμή ανά διανυόμενο χιλιόμετρο, ήτοι τα έσοδα του μεταφορέα δεν εξαρτώνται από τον αριθμό των επιβατών, τις τιμές των εισιτηρίων ή τη μείωση στα κόμιστρα. Κατά την ενάγουσα, οι εταιρίες που δραστηριοποιούνται επαγγελματικά στις μεταφορές πρέπει να καλύπτουν τα έξοδά τους μέσω του αντιτίμου του εισιτηρίου και η υποχρέωση για δωρεάν μεταφορά περιορίζει τα έσοδά τους. Η σοβαρότητα της παρεμβάσεως ενισχύεται από το ότι η μεταφορά επιβατών με τακτικές γραμμές συγκοινωνίας, η οποία εκτελείται στο πλαίσιο συμβάσεως περί παροχής δημόσιας υπηρεσίας, συγγέεται εν όλω ή εν μέρει με τις γραμμές συγκοινωνίας που εκμεταλλεύονται οι επαγγελματίες μεταφορείς και από το ότι το κράτος και οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης επίσης παρέχουν σε μεγάλο βαθμό και δωρεάν δημόσιες υπηρεσίες συγκοινωνίας. Ως εκ τούτου, οι επαγγελματίες μεταφορείς περιέρχονται σε κατάσταση αθέμιτου ανταγωνισμού.
- 6 Καθόσον το ποσοστό των επιβατών που ταξιδεύουν δωρεάν είναι μεγάλο σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των επιβατών (3 % κατά μέσο όρο), το κόστος που προκύπτει για τους μεταφορείς λόγω της παροχής δωρεάν μεταφοράς είναι υψηλό. Η απώλεια εισοδήματος της ενάγουσας ανέρχεται σε ποσοστό 5-7 % επί των εσόδων από τα εισιτήρια. Η ενάγουσα επισημαίνει συναφώς ότι τα απολεσθέντα έσοδα έχουν υπολογιστεί με βάση την πλήρη τιμή του εισιτηρίου χωρίς τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ήτοι επί της βασικής τιμής) για τον αριθμό εισιτηρίων τα οποία εξέδωσε για τους επιβάτες που εξυπηρέτησε βάσει του άρθρου 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών. Αν ο μεταφορέας μετακύλιε το κόστος της παρεχόμενης δωρεάν μεταφοράς στους υπόλοιπους επιβάτες, το αντίτιμο για την υπηρεσία αυτή θα αυξανόταν, κάτι που θα μπορούσε να οδηγήσει σε μείωση της ζήτησης και, κατά συνέπεια, σε πτώση των κερδών

του μεταφορέα. Ο μεταφορέας θα περιερχόταν σε δυσμενή θέση και, ενδεχομένως, θα αναγκαζόταν να διακόψει τη δραστηριότητά του. Το κόστος που συνδέεται με τη διαχείριση της μείωσης του κομίστρου από το κράτος θα ήταν μάλλον ασήμαντο.

- 7 Στο άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1370/2007 προβλέπεται ότι το κράτος οφείλει να αποζημιώνει τους φορείς δημοσίων υπηρεσιών για το κόστος με το οποίο επιβαρύνονται ως αντάλλαγμα για την εκτέλεση υποχρεώσεων δημόσιας υπηρεσίας. Πρόκειται για υποχρέωση δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ε΄, του κανονισμού αυτού, καθόσον ο επιχειρηματίας που ενεργεί με γνώμονα το οικονομικό συμφέρον δεν θα εκτελούσε την υπηρεσία άνευ ανταλλάγματος αν η εν λόγω υποχρέωση δεν του επιβαλλόταν εκ του νόμου. Δεδομένου ότι το άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών απαγορεύει την καταβολή αντιτίμου για την εκπλήρωση της υποχρέωσης, η διάταξη αυτή αντιβαίνει στον κανονισμό 1370/2007 και δεν θα έπρεπε να εφαρμοσθεί. Το γεγονός ότι το κράτος δεν κοινοποίησε προηγουμένως τη γενική αυτή διάταξη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 και άρθρο 108 ΣΛΕΕ) δεν αποκλείει την καταβολή αποζημιώσεως.
- 8 Εάν ήθελε κριθεί ότι ο κανονισμός 1370/2007 δεν εφαρμόζεται στην υπό κρίση υπόθεση, η αποζημίωση θα πρέπει να χορηγηθεί με βάση τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης (αρχή της αναλογικότητας, άρθρα 16, 17, 41 και 51 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης).
- 9 Το Υπουργείο Οικονομικών Υποθέσεων και Επικοινωνιών (εναγόμενο) ζητεί την απόρριψη της αγωγής. Υποστηρίζει ότι η επίμαχη επιβάρυνση επιβλήθηκε με σκοπό να καταστούν τα δημόσια μέσα μαζικής μεταφοράς πιο προσιτά στα άτομα με αναπηρία και σε οικογένειες με μικρά παιδιά και να αυξηθεί η κινητικότητα των ατόμων αυτών. Υποστηρίζει επίσης ότι η εν λόγω υποχρέωση επιβάλλεται υπό μορφή επιβαρύνσεως και αποσκοπεί στην ορθολογική χρήση και την εξοικονόμηση δημοσίων πόρων. Πρόκειται περί θεμιτού σκοπού. Κατά τη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής ο νομοθέτης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Η παρέμβαση στα θεμελιώδη δικαιώματα της ενάγουσας είναι ήσσονος σημασίας, δεδομένου ότι –σύμφωνα με τον μη τεκμηριωμένο ισχυρισμό της ίδιας– η δωρεάν μεταφορά αφορά το 3 % των επιβατών. Η ενάγουσα είναι ελεύθερη να καθορίσει η ίδια το κόμιστρο για τους λοιπούς επιβάτες. Λαμβάνοντας δε υπόψη τις διαφορετικές κατηγορίες κομίστρων που έχουν καθοριστεί από την ενάγουσα, πιθανώς θα είχε καθιερώσει η ίδια δωρεάν ή μειωμένο κόμιστρο για τα άτομα με αναπηρία και τα παιδιά προσχολικής ηλικίας ακόμη και αν δεν της είχε επιβληθεί η προβλεπόμενη στο άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών υποχρέωση. Δεδομένου επίσης ότι ο βαθμός πληρότητας των λεωφορείων δεν ανέρχεται συχνά στο 100 %, η ενάγουσα δεν υφίσταται απώλεια εσόδων λόγω της μεταφοράς ατόμων με αναπηρία και παιδιών προσχολικής ηλικίας. Τούτο διότι η ενάγουσα δεν είναι υποχρεωμένη σε κράτηση θέσεων κατά προτεραιότητα για τις εν λόγω κατηγορίες επιβατών. Όπως επισημαίνει το Υπουργείο, η επιβάρυνση ισχύει από το έτος 2000 και ο

μεταφορέας είχε την ευκαιρία να τη λάβει εξ αρχής υπόψη στο πλαίσιο ασκήσεως της οικονομικής του δραστηριότητας. Η ενάγουσα βρίσκεται σε καλή οικονομική κατάσταση, έχει υποβάλει αίτηση για ένα νέο δρομολόγιο, αγοράζει νέα λεωφορεία, εξυπηρετεί ολοένα και περισσότερους επιβάτες και τα έσοδά της έχουν αυξηθεί. Κατά συνέπεια, η από μακρού αναληφθείσα υποχρέωση δεν εμποδίζει την οικονομική πρόοδο της ενάγουσας. Άλλωστε η ενάγουσα εκτελεί την υποκείμενη σε τέλη εμπορική μεταφορά επιβατών με τακτικές γραμμές συγκοινωνίας. Οι μη κερδοφόρες διαδρομές εκτελούνται από τη δημόσια συγκοινωνία, η οποία δεν ανταγωνίζεται την εμπορική μεταφορά επιβατών με τακτικές γραμμές. Ο επαγγελματίας μεταφορέας είναι ελεύθερος να παύσει τη δραστηριότητά του, εφόσον το επιθυμεί. Συνεπώς, η επιβάρυνση είναι αναλογική και σύμφωνη με το Σύνταγμα. Το Υπουργείο επισημαίνει περαιτέρω ότι η σύγκριση με άλλες επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφελείας είναι άνευ σημασίας. Ως εκ τούτου, δεν υφίσταται προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ενάγουσας και η καταβολή αποζημιώσεως δεν δικαιολογείται.

- 10 Ο κανονισμός 1370/2007 δεν τυγχάνει εφαρμογής, καθόσον ρυθμίζει υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Με την ενάγουσα δεν συνήφθη δημόσια σύμβαση υπηρεσιών. Το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 επιτρέπει να εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού περιπτώσεις στις οποίες, με γενικό κανόνα, καθορίζονται ανώτατα όρια χρεώσεως για ορισμένες κατηγορίες επιβατών. Επομένως, εφόσον για την περίπτωση αυτή δεν προβλέπεται αποζημίωση, δεν υφίσταται ούτε υποχρέωση ενημερώσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ακόμη και αν η επιβαλλόμενη από το άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών υποχρέωση συνιστά υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του κανονισμού 1370/2007, από τον κανονισμό δεν προκύπτει ότι για την εν λόγω υποχρέωση πρέπει να καταβάλλεται αποζημίωση. Εξάλλου, ούτε από τη ΣΛΕΕ επιβάλλεται η χορήγηση κρατικής ενισχύσεως. Τούτο διότι η παροχή της υπηρεσίας είναι επικερδής ακόμα και χωρίς την καταβολή αποζημιώσεως.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής

- 11 Η ενάγουσα ζητεί από το Δημόσιο να της καταβληθεί αποζημίωση με την αιτιολογία ότι, βάσει του άρθρου 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών, ήταν υποχρεωμένη να μεταφέρει δωρεάν, στο πλαίσιο εμπορικής μεταφοράς επιβατών, άτομα που ανήκουν σε ορισμένη ομάδα επιβατών χωρίς να λαμβάνει αποζημίωση υπό μορφή αντισταθμίσεως εκ μέρους του κράτους. Δεν αμφισβητείται ότι η ενάγουσα εκμεταλλεύεται την εμπορική γραμμή μεταφοράς με λεωφορεία αποκλειστικά βάσει αδειών εκμεταλλεύσεως δρομολογίων. Ούτε το κράτος ούτε η τοπική αυτοδιοίκηση συνήψαν σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με την ενάγουσα και, ως εκ τούτου, δεν θα καταβληθεί σε αυτήν αποζημίωση από δημόσιους πόρους που προορίζονται για την κάλυψη του κόστους της τακτικής συγκοινωνίας.

- 12 Στο πλαίσιο του ελέγχου ουσίας, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί κατά πόσο η υφιστάμενη κατάσταση διέπεται, εκτός από την εθνική νομοθεσία, και από τον κανονισμό 1370/2007. Ο εν λόγω κανονισμός ρυθμίζει την παροχή υπηρεσιών στον τομέα των δημοσίων επιβατικών μεταφορών (άρθρο 1, παράγραφος 1). Η ενάγουσα παρέχει υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών γενικού οικονομικού συμφέροντος (άρθρο 2, στοιχείο α', του κανονισμού 1370/2007), καθόσον υφίσταται δημόσιο συμφέρον για τακτική συγκοινωνία με λεωφορεία μεταξύ των διαφόρων πόλεων ώστε, με τον τρόπο αυτό, να εξασφαλίζεται η κινητικότητα των πολιτών. Προκύπτει το ερώτημα κατά πόσον η περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος επιβάλλει σε ιδιώτες μεταφορείς, οι οποίοι εκτελούν υπηρεσίες μεταφοράς επιβατών με τακτικές γραμμές για εμπορικούς σκοπούς, την υποχρέωση να μεταφέρουν ορισμένες κατηγορίες επιβατών δωρεάν μπορεί να θεωρηθεί ως επιβολή υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ε', του κανονισμού 1370/2007. Το εναγόμενο έχει την πεποίθηση ότι δεν πρόκειται περί παροχής δημόσιας υπηρεσίας και ότι ο κανονισμός 1370/2007 δεν είναι εφαρμοστέος στην υπό κρίση υπόθεση.
- 13 Όπως προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1370/2007, η αρμόδια αρχή επιβάλλει κατά κανόνα στον φορέα παροχής υπηρεσίας την εκπλήρωση υποχρέωσης παροχής δημόσιας υπηρεσίας στο πλαίσιο συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου, κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, οι υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που αποβλέπουν στον καθορισμό ανώτατων ορίων χρεώσεως για όλους τους επιβάτες ή για ορισμένες κατηγορίες επιβατών μπορούν επίσης να διέπονται από γενικούς κανόνες. Στην υπό κρίση υπόθεση το αρμόδιο όργανο δεν συνήψε σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με την ενάγουσα αλλά, δυνάμει νόμου, επέβαλε στους μεταφορείς που εκτελούν μεταφορές επιβατών με τακτικές γραμμές συγκοινωνίας εντός της επικράτειας την υποχρέωση να μεταφέρουν δωρεάν ορισμένες κατηγορίες επιβατών.
- 14 Κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, ο νόμος περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών δύναται να θεωρηθεί γενικός κανόνας κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο 1, και του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 1370/2007. Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από τα σημεία 2.2.2. και 2.2.3. της ανακοινώσεως της Επιτροπής σχετικά με τις οδηγίες ερμηνείας του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές.
- 15 Στο άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών προβλέπεται ανώτατο όριο χρεώσεως (δωρεάν μεταφορά) για ορισμένες κατηγορίες επιβατών. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 1370/2007, ο καθορισμός του ανώτατου αυτού ορίου με γενικό κανόνα μπορεί να συνιστά επιβαλλόμενη υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Ως εκ τούτου, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει το εναγόμενο, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι ο κανονισμός 1370/2007 τυγχάνει εφαρμογής στην υπό κρίση υπόθεση.

- 16 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 1370/2007, οι παρεμβάσεις στον τομέα των δημοσίων επιβατικών μεταφορών αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στην προσφορά λιγότερο δαπανηρών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος. Η θέσπιση του δικαιώματος δωρεάν μεταφοράς για ορισμένες κατηγορίες επιβατών στο άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην εξασφάλιση λιγότερο δαπανηρών υπηρεσιών στους επιβάτες αυτών των κατηγοριών. Αυτό έχει γίνει δεκτό και από το εναγόμενο. Είναι μάλλον απίθανο ο επιχειρηματίας που επιδιώκει ίδιο οικονομικό όφελος να εκτελεί τη δωρεάν μεταφορά των επιβατών αυτών χωρίς κρατική παρέμβαση. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει στον σκοπό και το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1370/2007. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι είναι αναγκαίο να υποβάλει στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικά με το κατά πόσον έχει προσδιορίσει ορθά το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1370/2007.
- 17 Αν το Δικαστήριο αποφανθεί ότι ο κανονισμός 1370/2007 έχει εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως, στο άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού αυτού προβλέπεται ότι η αρμόδια αρχή αποζημιώνει τον μεταφορέα για την τήρηση των τιμολογιακών υποχρεώσεων που καθορίζονται από γενικούς κανόνες. Από το άρθρο 1, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, και το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 δύναται επίσης να συναχθεί ότι η αρμόδια αρχή μπορεί κατά την επιβολή υποχρεώσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας σε μεταφορέα να προβλέπει καταβολή αποζημιώσεως για την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής. Εντούτοις, στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του κανονισμού 1370/2007 προβλέπεται δυνατότητα μη καταβολής αποζημιώσεως. Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, του κανονισμού 1370/2007 παρέχει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να θεσπίζουν κανόνες εθνικής νομοθεσίας που αποκλείουν την πληρωμή αποζημιώσεως στον μεταφορέα. Αν τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα να αποκλείουν την πληρωμή αποζημιώσεως στον μεταφορέα, υπό ποιες προϋποθέσεις δύναται να το πράξουν ώστε να μην θίγονται δυσανάλογα τα δικαιώματα του επιχειρηματία; Δεδομένου ότι η ενάγουσα εκτελεί μόνο την κατ' επάγγελμα μεταφορά επιβατών με τακτικές γραμμές συγκοινωνίας και μάλιστα για εμπορικούς σκοπούς, η επιβολή υποχρεώσεως δωρεάν μεταφοράς θίγει αναπόφευκτα την επιχειρηματική ελευθερία της και τη δυνατότητά της να αποκομίζει έσοδα. Καίτοι η ενάγουσα είναι οικονομικά εύρωστη (το 2018 σημείωσε κέρδη 864 752 ευρώ και το 2019 κέρδη 2 160 475 ευρώ), αντίστοιχη υποχρέωση ισχύει με τον ίδιο τρόπο και για άλλους επαγγελματίες μεταφορείς, των οποίων η οικονομική κατάσταση ενδεχομένως δεν είναι εξίσου καλή, με αποτέλεσμα η υποχρέωση για δωρεάν μεταφορά χωρίς αντιστάθμιση να αποδεικνύεται άδικη για την επιχείρηση.
- 18 Το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν από το πεδίο εφαρμογής του τους γενικούς κανόνες περί οικονομικών αποζημιώσεων για τις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας που καθορίζουν ανώτατα όρια χρεώσεως για μαθητές, σπουδαστές, μαθητευόμενους και άτομα μειωμένης κινητικότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων

επιβατικών μεταφορών, η δωρεάν μεταφορά αφορά παιδιά προσχολικής ηλικίας, άτομα με αναπηρία που δεν έχουν συμπληρώσει το 16ο έτος της ηλικίας τους, άτομα με σοβαρή αναπηρία που έχουν συμπληρώσει το 16ο έτος της ηλικίας τους, άτομα με σοβαρά προβλήματα όρασεως και συνοδούς ατόμων με σοβαρά ή σημαντικά προβλήματα όρασεως, καθώς επίσης και τους σκύλους-οδηγούς ή τους σκύλους βοήθειας ατόμων με αναπηρία. Συνεπώς, οι κατηγορίες δικαιούχων που προβλέπονται στο άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 και στο άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών διαφέρουν. Το εναγόμενο υποστηρίζει ότι το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 εφαρμόζεται και στην υπό κρίση περίπτωση και ότι παρέχει δυνατότητα εξαιρέσεως από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού και των κατηγοριών επιβατών που αναφέρονται στο άρθρο 34 του νόμου περί δημοσίων επιβατικών μεταφορών. Δεδομένου δε ότι η απαρίθμηση των κατηγοριών επιβατών στο άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 είναι εξαντλητική, ο ισχυρισμός του εναγομένου δεν μπορεί να γίνει δεκτός από το αιτούν δικαστήριο. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν κατά το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 επιτρέπεται να εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού και γενικές διατάξεις περί καθορισμού ανώτατων ορίων χρεώσεως για άλλες κατηγορίες επιβατών, πλην εκείνων που προβλέπονται στην εν λόγω διάταξη.

- 19 Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007, οι γενικοί κανόνες που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του πρέπει να γνωστοποιούνται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει του άρθρου 88 της Συνθήκης ΕΚ (άρθρο 108 ΣΛΕΕ). Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η υποχρέωση για γνωστοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάσει του άρθρου 108 ΣΛΕΕ υφίσταται και στην περίπτωση που οι γενικοί κανόνες για τον καθορισμό ανώτατων ορίων χρεώσεως δεν προβλέπουν αποζημίωση για τον μεταφορέα. Στην περίπτωση αυτή δεν συντρέχει ο κίνδυνος το Δημόσιο να έχει χορηγήσει ενδεχόμενη κρατική ενίσχυση. Ως εκ τούτου, προκύπτει το ερώτημα αν συνάδει με τον κανονισμό 1370/2007 να εξαιρούν τα κράτη μέλη από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού γενικούς κανόνες που αφορούν τον καθορισμό ανώτατων ορίων χρεώσεως για κατηγορίες επιβατών που δεν αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού, χωρίς ωστόσο να προβλέπουν αποζημίωση για τους μεταφορείς.
- 20 Αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η υπό κρίση υπόθεση δεν διέπεται από τον κανονισμό 1370/2007, τίθεται το ζήτημα αν η χορήγηση αποζημιώσεως δύναται να στηριχθεί σε άλλη νομική πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (για παράδειγμα στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης) ή αν η διαφορά πρέπει να κριθεί αποκλειστικά με βάση την εθνική νομοθεσία.
- 21 Σε περίπτωση που, αποφαινόμενο επί της υποθέσεως, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να χορηγηθεί αποζημίωση είτε βάσει του δικαίου της Ένωσης είτε βάσει του εθνικού δικαίου, τίθεται περαιτέρω το ζήτημα ποιες προϋποθέσεις πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τον προσδιορισμό του ύψους της αποζημιώσεως, προκειμένου αυτή να μην παραβιάζει τις διατάξεις περί κρατικών

ενισχύσεων. Η ενάγουσα οφείλει να υπολογίσει την αιτηθείσα αποζημίωση με βάση τα απολεσθέντα έσοδα από την πώληση εισιτηρίων. Το εναγόμενο φρονεί ότι η τιμή των εισιτηρίων δεν αποτελεί ορθή βάση, καθόσον η ενάγουσα έχει καθορίσει διαφορετικά κόμιστρα ανάλογα με την ηλικία του επιβάτη, την ημέρα και την ώρα της διαδρομής. Περαιτέρω, το εναγόμενο επισήμανε ότι συχνά τα λεωφορεία δεν έχουν 100% πληρότητα, με αποτέλεσμα η ενάγουσα να μην στερείται τη δυνατότητα αποκομίσεως εσόδων από εισιτήρια λόγω της δωρεάν μεταφοράς ορισμένων επιβατών. Κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, το κόμιστρο που καθορίζεται από την ενάγουσα δεν συνιστά ορθό δείκτη για τον υπολογισμό αποζημιώσεως που βασίζεται στο κόστος, δεδομένου ότι η ενάγουσα είναι ελεύθερη να καθορίζει η ίδια το κόμιστρο και ο ανταγωνισμός σε επίπεδο δρομολογίων εντός της επικράτειας είναι ήσσονος σημασίας. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσο, ακόμη και στην περίπτωση που ο κανονισμός 1370/2007 δεν είναι εφαρμοστέος στην υπό κρίση υπόθεση, ο υπολογισμός του ύψους της αποζημιώσεως θα ήταν σκόπιμο να βασιστεί στις διατάξεις που περιλαμβάνονται στο παράρτημα του κανονισμού 1370/2007, οι οποίες φαίνεται να αποσκοπούν στην αποφυγή υπερβολικών αντισταθμίσεων.

ΕΠΙΡΑΦΟ ΕΡΓΑΝΩΝ